Lettre de l'Est

Numéro 1 – mars 2015

Directrice de rédaction : **Natașa Danelciuc-Colodrovschi**

Sous l'égide de l'Institut Louis Favoreu-GERJC CNRS UMR 7318 (DICE)
et de l'Association Francophone des Chercheurs sur les Pays de l'Est



Sommaire

ÉDITORIAL

par Xavier PHILIPPE

Professeur à Aix-Marseille Université
Directeur de l'Institut Louis Favoreu-GERJC CNRS UMR 7318 (DICE)

Une nouvelle lettre pour mieux faire connaître de nouveaux défis complexes ! Telle pourrait être le résumé symbolisant le mieux cette nouvelle publication que nous avons le plaisir de présenter aux lectrices et lecteurs. Elle constitue un bulletin trimestriel, en version électronique, dont l'objet est d'informer, en toute indépendance, des faits et évènements les plus marquants – relatifs à des questions d'ordre juridique, politique, social ou économique – intervenus dans les pays de l'Est au cours des mois écoulés.

L'actualité des pays de l'Est nous est généralement présentée dans une logique manichéenne prenant soit le parti d'une critique totale et sans concession, soit au contraire celle de la défense de positions opposées que seuls celles et ceux qui ont vécu dans ces États peuvent comprendre. Cette lettre souhaite avant tout informer, en présentant les faits marquants doublés d'une analyse nuancée qui permette au lecteur de se faire sa propre idée. Informer et faire réfléchir sont les deux grandes ambitions de cette publication.

Le champ géographique couvert amène à regrouper des États dont le mode de fonctionnement peut être profondément différent. De la chute du mur de Berlin au conflit ukrainien en passant par la sécession de la Tchécoslovaquie, nombre d'événements qui ont marqué la vie sociale de ces États les ont amenés sur des chemins différents. Certains se sont ancrés dans l'Union européenne. D'autres ont résolument tenus à rester en dehors d'une association économique et politique. D'autres enfin ont tenté de resserrer les liens qui les unissaient politiquement, sans pour autant perdre leur indépendance. Cette mutation des « pays de l'Est » a été émaillée de conflits, parfois violents, parfois larvés ou qui taisent leur nom. Cette diversité et cet environnement complexe, composé d'entités parfois profondément différentes, que ce soit d'un point de vue ethnique, religieux, linguistique ou autre, constituent le champ d'investigation que couvrira cette publication. Nul doute que l'actualité ne manquera pas d'alimenter les informations et les débats. Telle est l'ambition de ses promoteurs.

Cette lettre s'inscrit dans un double mouvement de continuité et d'innovation. La continuité, tout d'abord, car les composantes de l'UMR CNRS 7318 *Droits international, comparé et européen* ont investi de longue date dans la diffusion régulière du droit constitutionnel et la vie politique comparés. Que ce soit le CDPC de la Faculté de Droit de l'Université Sud-Toulon-Var avec *La lettre d'Italie* ou l'IE2IA de la Faculté de Droit de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour avec *La lettre ibérique et ibérico-américaine*, l'ILF-GERJC se devait de compléter ce panorama en se lançant à son tour dans un champ de recherche comparé inédit. L'innovation tient précisément à la focalisation sur ce nouveau champ géographique des pays de l'Est. L'ambition n'a rien de personnel. Cette initiative vise à regrouper les chercheurs francophones travaillant sur ces questions et à permettre une meilleure diffusion des travaux et réflexions sur cette aire qui reste mal connue. L'information reste le point de départ de la constitution des réseaux et le bulletin *Lettres de l'Est* se veut un premier trait d'union entre les chercheurs et personnes intéressées qui souhaitent se retrouver autour de ces questions. Il s'agit d'un premier pas sur un long chemin qui reste encore à découvrir.

Bonne lecture à toutes et à tous !

VIE DES INSTITUTIONS



Le message annuel du Président Poutine au Parlement fédéral : une modération plus forte que présagée

Le message annuel de Vladimir Poutine a été très attendu à la fin de l'année 2014, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, en raison notamment de la détérioration des indicateurs économiques en Russie et de la crise ukrainienne. Les deux événements ont des liens évidents : les sanctions internationales ont aggravé une situation économique déjà critique en Russie à cause de la baisse du coût du pétrole sur les marchés internationaux et de la dévaluation conséquente du rouble. Nonobstant, les préoccupations relatives à l'avenir politique et économique de la Russie ne concernent pas seulement les Russes, mais toute l'Europe. Les pays européens ayant développé des liens économiques plus forts avec la Russie ressentent eux aussi les conséquences des sanctions prononcées à son encontre. L'autre préoccupation concerne la sécurité des frontières, en particulier pour les pays d'Europe centrale et orientale. En effet, on constate que les questions sécuritaires, que l'on croyait dépassées, reviennent. Au regard de la situation actuelle, force est de reconnaître que la diversité ethnique, linguistique et géopolitique de l'Europe de l'Est est beaucoup plus complexe et que ces problématiques ont fait l'objet d'une évaluation erronée de la part des acteurs européens.

Le message de Vladimir Poutine du 4 décembre 2014 donne peu d'indications – cependant utiles – d'orientation dans un contexte qui devient de plus en plus complexe, laissant prévoir peu de perspectives de recours à des solutions indolores pour tous ceux qui y sont impliqués, y compris l'Union européenne. Toutefois, le message ne doit pas être considéré comme un manifeste idéologique et une réprimande sévère de « l'Occident ». Il est certainement imprégné de nationalisme et d'esprit patriotique, mais pas aussi marqué que celui de l'année dernière, par exemple. On peut remarquer un certain pragmatisme et un désir de continuer à unir le peuple de la Russie autour de priorités souvent répétées les années précédentes. Le principal défi reste, bien évidemment, l'économie. Ce n'est pas par hasard qu'environ les deux tiers du message présidentiel sont consacrés à la présentation d'un programme de développement économique d'avenir.

Actualité oblige, le message s'ouvre avec un résumé politique des événements en Ukraine et en Crimée. Le Président doit justifier l'annexion de la péninsule face à la communauté internationale. Pour ce faire, il recourt à une mythologie historique plutôt forcée : la Crimée est présentée comme le lieu saint du baptême du Prince Vladimir qui a converti les Russes au christianisme, devenant de ce fait le berceau spirituel de la nation. L'évocation du caractère sacré de la terre de Crimée – qui s'ajoute au caractère sacré de la terre russe, toujours réitéré dans les discours officiels – est suivie par la répétition de ce qui a été dit à plusieurs reprises ces derniers mois : à Kiev avait été installé un gouvernement fasciste ; le Président légitimement élu avait été

expulsé (son seul crime serait d'avoir retardé, pas annulé, l'Accord d'association avec l'Union européenne), la Russie a donc dû intervenir pour protéger ses compatriotes ; les États-Unis veulent menacer la Russie quand elle prouve d'être plus forte, etc. Certaines déclarations sont compréhensibles, comme le sont les intérêts de la Russie dans la région, même si les moyens et les tons sont ceux qui génèrent l'inquiétude.

En ce qui concerne l'économie, les difficultés sont présentées comme un encouragement au renforcement de l'excellence russe : plus que jamais, il est temps de diversifier l'économie en mettant l'accent sur des domaines tels que les nouvelles technologies, les petites et moyennes entreprises, le potentiel inexploré de certaines régions « spéciales ». Pour la première fois, la question du développement économique est traitée sérieusement, la critique généralement faite à Vladimir Poutine étant notamment de ne pas avoir élaboré, durant ses quinze années de pouvoir, de modèle spécifique de développement économique. Les mesures prévues pour l'immédiat semblent ultra-libérales et aux limites de la légalité : la réduction drastique des contrôles publics sur les entreprises, un moratoire des contrôles sur les petites entreprises (les nouvelles petites entreprises bénéficieront d'un « congé d'impôts » pour deux ans), l'immuabilité des règles, y compris celles portant sur les impôts, en faveur de la « sécurité juridique », une amnistie sur le capital transféré à l'étranger et ramené dans le pays pour mettre fin à l'économie off-shore. Il faudra encore renforcer les parcs industriels et les infrastructures locales, développer des programmes pour les territoires les plus défavorisés comme ceux de l'Extrême-Orient russe. Vladivostok, Sébastopol et d'autres ports de Crimée auront un régime douanier préférentiel, ainsi que les zones de l'Arctique et de l'Océan Pacifique. Deux autres objectifs stratégiques sont le freinage de l'inflation et la stimulation de la croissance. Malgré la conjoncture défavorable, a été fixé l'objectif d'augmenter la proportion de l'investissement annuel à 25% du PIB d'ici 2018. L'ensemble de ces mesures doit conduire à la fois au soutien des industries non extractives, à la réduction des importations et de la dépendance de l'État russe aux marchés externes. Le Président Poutine fournit un calendrier global pour le développement de l'industrie nationale de 10-15 ans. Bien évidemment, la Russie devra continuer à renforcer ses partenariats avec les pays membres de l'Union économique eurasiatique : Biélorussie et Kazakhstan, pays ayant participé avec la Russie à la création de cette organisation régionale, et Arménie et Kirghizistan y ayant récemment adhéré. L'accent devra aussi être mis sur l'amélioration de la formation de spécialistes qualifiés, même au prix d'exiger que les meilleurs diplômés restent travailler en Russie pendant un certain nombre d'années.

Les mots récurrents dans le message sont indicatifs de la tonalité du discours : les valeurs traditionnelles (*tradicionnye cennosti*), la sécurité (*bezopastnost'*), mais aussi la souveraineté (*suverenitet*, Poutine cite le philosophe Ivan Il'in). Même « le travail consciencieux, la propriété privée et la liberté d'entreprendre » sont cités comme les valeurs fondamentales du peuple russe, avec le « patriotisme, le respect de l'histoire, des traditions, de la culture ». Aussi étrange que cela puisse paraître, l'économie devient dans les paroles de Poutine une valeur nationale à défendre. Le Chef de l'État russe n'omet non plus de souligner les réussites déjà enregistrées telles que la croissance de la population, supérieure de 8 millions par rapport aux prévisions de l'ONU, l'augmentation de l'espérance de vie qui est passée de 71 à 74 ans.

Il faut en revanche relever que c'est la première année où aucun projet de réforme institutionnelle n'est prévu. Dans la partie finale de son message, le Président

russe souligne uniquement la nécessité d'améliorer le dialogue avec le « secteur non étatique ». Il propose ainsi l'introduction de nouveaux mécanismes de collaboration entre l'État et la société civile à travers la Chambre publique nationale et les Chambres publiques régionales. Ces institutions devraient être impliquées dans l'évaluation des projets de lois et des décisions gouvernementales, y compris au niveau de ce que l'on appelle « la lecture zéro ». Cet objectif de renforcement du rôle de la société civile – dans un environnement contrôlé et réglementé – s'inscrit dans la continuité de la réforme introduite par la loi du 21 juillet 2014 « Sur les bases du contrôle social dans la Fédération de Russie ». Dans le même temps, ces mesures prouvent l'absence de la volonté du pouvoir de renforcer le rôle des partis politiques dans les rapports existant traditionnellement entre les institutions et la société civile. Sont en effet préférées des mesures alternatives, créées et gérées par le haut au détriment d'un renforcement nécessaire des partis politiques.

Au final, on constatera que les prévisions des médias ne se sont pas révélées totalement exactes : le « manifeste du destin » qui éclairerait le chemin futur n'a pas eu lieu tout comme l'affirmation attendue d'un isolationnisme nationaliste qui est finalement apparue beaucoup plus atténuée. Le mot « pragmatisme » est celui qui semble décrire le mieux la nature de ce message présidentiel.

Angela DI GREGORIO

Professeur de droit public comparé,
Université de Milan

Sources

- A. DI GREGORIO, « Le message annuel du Président de la Russie à l'Assemblée fédérale : tout change parce que rien ne change », *Dipeo. Droit public des pays d'Europe centrale et orientale*, www.dipeo.unimi.it, 14 décembre 2013

- C. A. JAMPOLSKAJA, Les organisations sociales et le développement de la socialisation de l'État, Paris, 1968

- D. POLIKANOV, These are the major highlights from Vladimir Putin's year-end speech, www.russia-direct.org, 5 décembre 2014

- D. TRENIN, « Putin's Urbi et Orbi », *Carnegie Moscow Center*, http://carnegie.ru/eurasiaoutlook, 5 déc. 2014

- *Putin's Address Proves Russia Seeks No Confrontation With West*, http://sputniknews.com/analysis/20141204/1015518158.html

site internet officiel du Kremlin : http://www.kremlin.ru

VIE POLITIQUE

Les élections parlementaires en Moldavie : un changement pour ne rien changer

« Les électeurs ont dû choisir entre les escrocs pro-européens et ceux pro-russes ». Tel a été le résumé, qui a été fait par l'analyste politique Igor Botan dans le magazine britannique *The Economist*, des élections parlementaires qui ont eu lieu en Moldavie le dimanche 30 novembre 2014. Si la formulation paraît un peu brutale, elle reflète bien le climat politique du pays en général et la violence de la période électorale dans le cadre de laquelle tous les moyens ont été bons, légaux et illégaux. Initialement, vingt-et-un partis politiques et quatre candidats indépendants se sont lancés dans la course électorale. Selon les derniers sondages effectués par OMNIBUS CBS-AXA, en collaboration avec l'Institut des Politiques Publiques et le journal *Panorama*, seuls cinq partis politiques devaient atteindre le seuil électoral de 6 % : le Parti des communistes de la République de Moldavie (PCRM) – 21 %, le Parti libéral-démocrate de Moldavie (PLDM) – 12 %, le Parti démocrate de Moldavie (PDM)– 6,5 %, le Parti libéral (PL) – 6,1 % et le Parti « Patria » – 6 %.

Les sondages montraient donc que les trois partis pro-européens – qui avaient formé en 2013 la Coalition pour un gouvernement pro-européen, venant remplacer l'Alliance pro-européenne, créée à la suite des élections anticipées de 2009 – allaient être affaiblis à cause de la montée en puissance du nouveau Parti « Patria », dirigé par le controversé homme d'affaires Renato Usatii. Ce dernier a été présenté comme « le pur produit de Moscou », en proposant un programme politique qui visait le renforcement des relations entre la Moldavie et la Russie et l'abandon de la voie européenne choisie



par la majorité gouvernementale pro-européenne, avec la signature du Traité d'association avec l'Union européenne le 27 juin 2014. Les partis pro-européens ont réagi à ce qui a été présentée comme une provocation et, de commun accord avec la Commission électorale centrale moldave, ont demandé à la Cour d'Appel d'annuler la décision d'enregistrement du Parti « Patria » sur la liste électorale en raison des financements illicites provenus de l'étranger. L'information a été confirmée par l'Inspectorat général de police qui a affirmé détenir des preuves que ce parti avait reçu de l'étranger la somme de 8,1 millions de lei pour mener sa campagne électorale. La décision de la Cour d'Appel de la ville de Chisinau a été contestée par Renato Usatii devant la Cour suprême de justice de Moldavie qui a validé la décision antérieure. Le Parti « Patria » a ainsi été éliminé de la course électorale deux jours avant la date du scrutin.

Selon les chiffres présentés par la Commission électorale centrale, les résultats des élections ont été les suivants :

- Le Parti socialiste de Moldavie a obtenu 20,51 % des votes, remportant 25 des 101 sièges du Parlement
- Le Parti libéral-démocrate de Moldavie : 20,16 % des votes (23 sièges)
- Le Parti des communistes de la République de Moldavie : 17,48 % des votes (21 sièges)
- Le Parti démocrate de Moldavie : 15,80 % des voix (19 sièges)
- Le Parti libéral : 9,67 % (13 sièges)

On notera que le taux de participation de 55,8 % a été inférieur aux attentes de la droite pro-européenne, qui espérait une mobilisation plus forte de la jeunesse moldave. Une autre surprise a été celle du score du Parti socialiste de Moldavie, qui est arrivé en tête alors qu'il ne figurait pas dans les sondages effectués durant la campagne électorale. Le Parti socialiste de Moldavie est considéré actuellement comme l'allié le plus fidèle de Moscou sur la scène politique moldave. En effet, les résultats de ces élections reflètent le déchirement de la société moldave entre l'Est et l'Ouest et sont aussi annonciateurs d'une gouvernance difficile dans les années à venir. Les parlementaires ont mis presque trois mois pour choisir le Premier ministre. La validation, le 18 février dernier, d'un gouvernement minoritaire a été plus le résultat d'une pression de la part des instances européennes, afin d'éviter l'instauration d'une instabilité institutionnelle

durable dans le pays, que le vote d'un consensus. Les querelles qui déchirent la classe politique moldave à l'heure actuelle, en raison du parcours universitaire controversé du nouveau Premier ministre, Chiril Gaburici, montrent que les responsables politiques n'ont toujours pas pris conscience des attentes des citoyens moldaves.

Mariana SPATARI

Enseignante à l'Université d'État « A. Russo » de Balti (République de Moldavie)

Les cent jours de présidence de Klaus Iohannis



Le mercredi 1er avril 2015, Monsieur Klaus Iohannis, Président de la Roumanie nouvellement élu, a présenté le bilan de ses cent premiers jours de son mandat. On se souvient de sa victoire inattendue lors du second tour des élections présidentielles qui se sont tenues à l'automne 2014. Le dénouement de l'affrontement électoral qui l'opposait au premier ministre Victor Ponta (Parti social démocrate, centre gauche), également qualifié pour le second tour, semblait acquis. Tout avait été reproché à Iohannis. Son manque d'envergure politique tout d'abord, lui qui n'avait connu qu'un bref épisode de responsabilités au niveau ministériel et qui a bâti l'essentiel de sa carrière politique en tant que maire de Sibiu, une ville de province de moins de 200 000 habitants en Transylvanie, région souvent moquée par les habitants du reste du pays pour la passivité des habitants, leur manque d'initiative et leur comportement trop docile. Son manque de charisme était également source de caricature dans les médias qui raillaient volontiers son débit de parole particulièrement lent, son incapacité à soulever les foules et son image austère et sans aspérité, dans un contexte national habitué par les sorties fracassantes et les scandales incessants et souvent ubuesques impliquant les principaux décideurs politiques. Enfin, le parti pris de Iohannis de baser sa campagne – dont le slogan affichait « La Roumanie au travail bien fait » – sur la nécessité d'une lutte active contre la corruption et la préservation de l'État de droit augurait d'un soutien forcément limité du monde politique jusque dans les rangs de son propre parti (PNL, centre droit). Le candidat accusait d'ailleurs un retard certain au lendemain du premier tour, mais il a su renverser la tendance pour être finalement élu avec une confortable avance, suscitant un véritable élan national et un renouveau de la croyance dans le fait politique. L'analyse des résultats est à cet égard particulièrement édifiante.

Le Président a pu s'appuyer en premier lieu sur le vote de la diaspora roumaine. Dès le premier tour, les Roumains de l'étranger ont voté majoritairement en sa faveur. Un vote sanction contre le Premier ministre et son Gouvernement qui s'est fortement accentué au second tour, notamment en raison des conditions déplorables du scrutin – files d'attente interminables, capacité d'accueil rapidement dépassée, sentiment d'improvisions général, échauffourées nécessitant l'intervention des forces de l'ordre locales, impossibilité de voter – dont l'organisation cacophonique a été imputée directement au gouvernement en charge de mener à bien le processus électoral. Le Premier ministre a alors été accusé de mépriser, voire d'orchestrer l'incapacité de

nombreux Roumains de l'étranger à exercer leur droit de vote, la diaspora votant traditionnellement plutôt à droite. En second lieu, les analyses ont fait apparaître que le vote des jeunes cadres dynamiques et éduqués s'est majoritairement reporté sur le candidat Iohannis, alors que son rival s'était acquis celui des personnes retraitées. Le Président s'est donc fait élire grâce à la mobilisation de la partie la plus active de la population, classe moyenne émergente aspirant au changement et au progrès qui est appelée à prendre en main le destin économique du pays.

On pensait la société roumaine à la fois conservatrice en matière sociétale, notamment du fait du poids très important de l'Église orthodoxe dans les affaires publiques, et libérale d'un point de vue économique car toujours marquée par une atmosphère post-communiste débridée. La victoire de Iohannis autorise désormais une autre lecture. On rappellera ici que le Président roumain s'inscrit en contradiction avec le modèle souvent mis à l'honneur, pour ne pas dire imposé en Roumanie : il est issu d'une minorité linguistique (sa langue maternelle est l'allemand), il n'adopte pas le culte dominant (il est protestant) et il n'hésite pas à modérer tout mysticisme (il déclare ne pas croire en la réincarnation), il est marié depuis de nombreuses années mais il n'a pas d'enfants. Il offre dans cette perspective un modèle radicalement opposé de celui de son rival. Ce dernier avait pu se prévaloir du soutien officiel de l'Église orthodoxe dont on croyait l'influence politique quasi illimitée et qui essuie donc un désaveu populaire cinglant par la défaite de son « poulain ». Professeur de sciences physiques, marié à une professeure d'anglais qui n'a jamais abandonné ses activités, l'élévation politique de Iohannis passe directement par la connaissance, la dissémination du savoir et de l'intellect : sa carrière débute dans l'administration du rectorat de Sibiu tandis que son action en tant que maire sera décisive pour faire de la ville capitale européenne de la culture en 2008. À l'opposé, si Victor Ponta maîtrise plusieurs langues, c'est surtout son sens de la formule incontestable qu'il met en scène devant les caméras, et lorsqu'une commission indépendante reconnaît formellement que sa thèse en droit est plagiée, il n'entend pas lui accorder de conséquence particulière. La victoire de Iohannis a donc le mérite de proposer une altérité dans le modèle sociétal, une autre voie est désormais possible : être élu sans le soutien officiel de l'Église, s'accomplir en tant qu'homme sans s'inscrire dans un schéma familial reproducteur machiste, réussir à gravir la plus haute marche politique en venant de la province, accéder à ces hautes sphères sans appartenir au sérail, séduire l'électorat en misant sur l'intellect plutôt que le spectacle, l'intégrité plutôt que la ruse.

Car c'était bien là le programme du Président nouvellement élu. Qu'en reste-t-il après cent jours ? Les premières réformes ont bien été enclenchées : la réflexion est en cours sur le renouvellement des institutions publiques et politiques, notamment à propos du vote de la diaspora roumaine que Iohannis s'est engagé à moderniser. La lutte contre la corruption paraît s'être accélérée selon un rythme étourdissant et fait tomber jusqu'aux ministres en fonction. Cela est cependant moins le fait du Président que celui de l'effet de légitimation des actions de justice que son élection a installée. L'atmosphère change et le sentiment d'impunité qui prévalait jusqu'ici commence à s'effriter, même si on note un (ultime?) regain de résistance du Parlement qui a pu refuser la levée de l'immunité parlementaire de certains de ses membres (ce qui fût fermement condamné par la présidence). Sur le plan extérieur, le Président roumain s'efforce de ne pas dénaturer la politique étrangère de la Roumanie et s'inscrit dans la tradition en la matière : soutien au parcours européen de la Moldavie, rappel de la relation privilégiée avec l'Union européenne mise sur le même plan que

l'Organisation de l'Atlantique Nord et les États-Unis. Alors que ses détracteurs (et une partie de ses soutiens) l'annonçaient comme un vassal logique et assumé de l'Allemagne en raison de ses origines et de ses affinités politiques, il crée la surprise en réservant son premier voyage officiel pour la France et en soulignant l'importance stratégique du partenariat économique et culturel entre Paris et Bucarest.

Si le grand espoir né de l'élection retombe un peu, les premières sensations de changement sont donc palpables. Elles restent limitées eu égard aux défis que le Président s'est lui-même lancés, mais il ne faut pas oublier que ce dernier doit composer avec un Parlement qui lui est hostile et avec un Gouvernement toujours conduit par Victor Ponta, son rival malheureux toujours Premier ministre. Or, la Constitution de la Roumanie ne permet pas au Président de dissoudre le Parlement ni de contraindre le Premier ministre à démissionner. C'est donc avec des grandes attentes de changement que le peuple a élu un Président qui dans ce contexte de cohabitation n'a pourtant que des pouvoirs d'action très limités. Ce dernier reste en effet suspendu à un renversement de majorité au sein du Parlement qui pourrait provenir d'un changement d'alliance, ce qui s'est déjà vu, ou d'une décision d'autodissolution des deux chambres, beaucoup plus improbable.

Damien BOUVIER

Doctorant à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, Détaché au Collège juridique franco-roumain d'études européennes

Élection ou nomination ? Retour sur les dernières évolutions législatives portant sur la désignation des gouverneurs en Russie

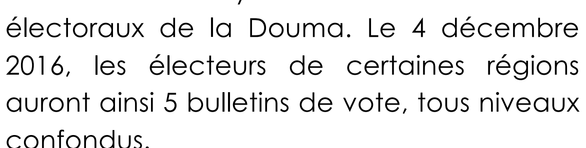
La Russie est une superposition des pouvoirs exécutifs et législatifs. Le chef de l'exécutif régional (*glava*) est formellement indépendant du Centre puisque la Constitution russe octroie aux régions le droit d'organiser leur système de pouvoirs, nécessaire pour exercer les compétences d'État (art. 77). N'étant pas définie, de manière explicite, par la Loi fondamentale, la procédure d'accès à la fonction de chef de l'exécutif régional est soumise aux aléas de la conjoncture politique fédérale.

Jusqu'en 1997, une grande partie des gouverneurs est nommée par le Président de la Fédération de Russie. Dans vingt-quatre régions seulement la population élit les chefs de l'exécutif ou les présidents (pour les Républiques) pendant cette période. Suite à une décision de la Cour constitutionnelle fédérale, durant les huit années suivantes, ont été organisées des élections directes des chefs régionaux sur tout le territoire fédéral.

Après sa réélection pour un second mandat, V. Poutine décide d'abandonner les élections des chefs de l'exécutif régional au profit de l'« attribution des compétences » par les parlements régionaux aux candidatures approuvées par le Chef de l'État (loi fédérale n° 159 du 11 décembre 2004). En conséquence, de 2005 à 2012, la population est privée du droit d'élire les gouverneurs. Le Centre fédéral parvient ainsi à écarter des candidats non-loyaux, susceptibles de bousculer la stabilité politique. De ce fait, toutes les candidatures proposées par le Président russe sont validées.

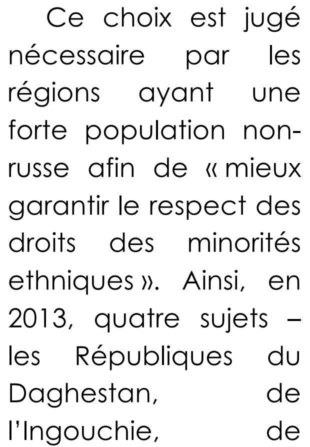
Le mode de désignation change, une fois de plus, sept ans plus tard, à la suite des manifestations qui ont eu lieu après les élections législatives de 2011. Le pouvoir central, soucieux de prévenir une éventuelle crise sociale, réinstaure, à l'initiative du Président Medvedev, le suffrage universel direct pour les élections régionales (loi fédérale n° 40 du 2 mai 2012). En octobre 2012, le Président Poutine établit une journée unique destinée aux élections (loi fédérale n° 157). Aux termes de cette loi, les élections régionales (pour les organes exécutifs, législatifs et municipaux) doivent être tenues le deuxième dimanche du mois de septembre. La journée unique de vote est reportée ensuite en décembre, dans le cadre des cycles électoraux de la Douma. Le 4 décembre 2016, les électeurs de certaines régions auront ainsi 5 bulletins de vote, tous niveaux confondus.





Le 14 octobre 2012, ont lieu les premières élections directes des gouverneurs dans cinq sujets de la Fédération. L'année suivante, le 8 septembre, les habitants de dix sujets élisent à leur tour leur gouverneur. Le 14 septembre 2014, des gouverneurs de trente régions obtiennent ou renouvellent leurs mandats (dans dix-neuf sujets sont organisées des élections anticipées). Dans onze régions, les élections auront lieu le 13 septembre 2015. Les conditions d'éligibilité sont élaborées de telle façon que les personnes souhaitant déposer leur candidature n'ont aucune chance de réussir à le faire si elles ne disposent pas du soutien du pouvoir central. Les résultats des scrutins n'ont, en conséquence, pas créé de surprise : les candidats loyaux au Kremlin ont remporté les élections sans difficulté.

Nonobstant, le retour à l'ancien mode de désignation est toujours possible. Par la loi fédérale n° 30 du 2 avril 2013, il a été permis aux régions de choisir le mode de désignation des chefs des exécutifs locaux. Si le suffrage universel direct est abandonné, les partis politiques représentés aux parlements régional et fédéral doivent alors avancer trois candidatures chacun. Le Chef de l'État en retient trois, qu'il soumet ensuite au parlement régional chargé de désigner un nouveau dirigeant de la région.



Ce choix est jugé nécessaire par les régions ayant une forte population non-russe afin de « mieux garantir le respect des droits des minorités ethniques ». Ainsi, en 2013, quatre sujets – les Républiques du Daghestan, de l'Ingouchie, de l'Ossétie du Nord, de la Karatchaï-Tchérkessie – décident d'abandonner les élections directes. En 2014, six régions – quatre ethniques (la Kabardino-Balkarie, les districts autonomes des Nenets, des Iamalo-Nenets, Khantys-Mansis - Ugra) et deux nouvelles (Crimée et Sébastopol) – rejoignent la liste des sujets privant leur population du droit d'élire les chefs de leurs régions.

On notera toutefois qu'outre la volonté de préserver la stabilité politique dans les régions qui se caractérisent par une forte mixité ethnique, d'autres raisons peuvent être invoquées. En effet, ce mode de désignation permet de maîtriser les rennes du pouvoir : il est plus facile de convaincre les députés que de faire face aux exigences des électeurs. La particularité des trois districts autonomes préférant la nomination à l'élection réside dans le fait que la majorité des hydrocarbures de Russie y sont produits. Pour éviter une crise quelconque liée aux élections directes, le

Centre donne le feu-vert à l'initiative émanant de ces régions-mêmes visant l'interdiction des élections directes sur ces territoires d'importance stratégique. De ce fait, un projet de loi fédérale abolissant les élections directes dans trois nouvelles régions est validé en janvier 2015 par la Haute chambre du Parlement – le Conseil de la Fédération. La loi sera sans doute signée par le Président Poutine prochainement. La validation de ce choix s'explique aussi par l'importance géopolitique de certaines régions. C'est notamment le cas de la Crimée et de Sébastopol où le mode de désignation par nomination a été préféré à celui des élections directes. La manière dont les élections directes des gouverneurs ont été mises en place, ainsi que la possibilité de revenir au mode de désignation par nomination montrent que l'organisation du pouvoir en Russie continue à fonctionner sur des principes du fédéralisme asymétrique.

Richat SABITOV

Docteur en sciences politiques
Enseignant à University of South-East Europe-Lumina (Bucarest)

JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

Les premiers effets de la réforme du procès constitutionnel en Biélorussie

Selon l'article 116 de la Constitution de la République du Belarus, peuvent présenter un recours devant la Cour constitutionnelle les autorités suivantes : le Président de la République, le Conseil des ministres, la Chambre des représentants (Chambre basse du Parlement), le Conseil de la République (Chambre haute du Parlement) et la Cour suprême du Belarus. Le texte constitutionnel ne prévoit donc pas de possibilité de saisine du juge constitutionnel pour les individus. La loi de la République du Belarus « Sur la procédure de la justice constitutionnelle » du 8 janvier 2014 est venue remédier à cette faille en introduisant un mécanisme de saisine indirecte par pétition. En effet, les personnes qui s'estiment victimes d'une violation des droits et libertés qui leur sont garantis par la Constitution peuvent envoyer une pétition aux institutions disposant du droit de saisir la Cour constitutionnelle pour la lui transmettre.

Dans le cadre de cette procédure, le 12 mai 2014, la Haute juridiction a été saisie par la Chambre des représentants à la suite d'une pétition déposée par une citoyenne biélorusse contestant la conformité à la Constitution de certaines dispositions des articles 27 et 303 du Code de procédure pénale de la République du Belarus. Les dispositions litigieuses prévoyaient l'arrêt de la procédure pénale engagée en cas de décès de la personne poursuivie, sans que les membres de sa famille puissent s'y opposer. De l'avis de l'auteur de la pétition, cette procédure mettait fin à toute possibilité de prouver l'innocence du défunt, ce qui affectait significativement son honneur et sa réputation. De ce fait, les dispositions contenues dans les articles 27 et 303 du Code de procédure pénale portaient atteinte au principe de la présomption d'innocence et au droit de chacun à la protection judiciaire, garantis respectivement aux articles 26 et 60 de la Constitution.

La Chambre des représentants a estimé que les doutes quant à la constitutionnalité des dispositions contestées étaient justifiés puisque la fin de la procédure pénale dirigée contre le

défunt, si elle ne permet effectivement pas de prouver sa culpabilité, empêche aussi de faire disparaître les suspicions fondées à son encontre. La Chambre des représentants a de plus relevé que d'autres dispositions du Code de procédure pénale se rapportant au refus d'engager des poursuites pénales à l'encontre d'une personne décédée devaient également être soumises à un contrôle de constitutionnalité. Sur le fondement du troisième alinéa de l'article 19 de la loi « Sur la procédure de la justice constitutionnelle », la Chambre des représentants a ainsi élargi l'objet de la saisine aux autres dispositions législatives.

Dans son arrêt du 12 juin 2014, n° Z-928/2014, la Cour constitutionnelle est allée dans le sens de cette analyse et a déclaré inconstitutionnelles toutes les dispositions contestées. L'arrêt est particulièrement bien argumenté. La Haute juridiction a fondé ses motivations sur les articles 25, 26, 28 et 60 de la Constitution de la République du Belarus, selon lesquels « l'État garantit la liberté, l'intégrité et la dignité de l'individu, nul ne pouvant être reconnu coupable d'un crime sauf à ce que sa culpabilité soit prouvée et établie, de la manière prévue par la loi et par une décision de justice valide ». Les juges constitutionnels ont de même rappelé que « chacun a le droit d'être protégé contre toute intervention illégale dans sa vie privée, y compris les atteintes à son honneur et à sa dignité ». La Cour a aussi profité de l'occasion pour souligner que les droits et libertés reconnus doivent être protégées par des tribunaux compétents, indépendants et impartiaux.

L'importance de cet arrêt doit être, bien sûr, soulignée. D'abord, il convient de noter qu'il s'agit de la première saisine de la Cour constitutionnelle depuis sept ans et de la seule déclaration d'inconstitutionnalité durant la même période. Ceci prouve, une fois de plus, la nécessité d'octroyer aux citoyens le droit de saisir la Haute juridiction afin qu'ils puissent défendre leurs droits et libertés. Ce droit devra par ailleurs être renforcé car la procédure de saisine actuellement en vigueur reste très restrictive. Le deuxième point sur lequel il faudrait insister concerne l'arrêt lui-même. La Cour a pris des positions audacieuses dans les raisonnements exposés dans les considérants de l'arrêt comme dans son dispositif. En précisant, de manière explicite, que « l'arrêt entre en vigueur le jour même, est définitif et non susceptible de recours », qu'il « produit des effets immédiats » et qu'« il ne doit être validé par aucun autre organe », la Cour constitutionnelle a bien eu l'intention d'imposer son autorité et de souligner avec force qu'elle est la seule institution à pouvoir exercer le contrôle de constitutionnalité.

Tatiana MASLOVSKAYA

Professeur agrégé de la Faculté de Droit de l'Université d'État de Biélorussie

RÉFORME DE LA JUSTICE

Continuer à réformer la justice : le mot d'ordre de l'Union européenne à l'adresse de la Bulgarie

Le dernier rapport de la Commission rendu le 28 janvier 2015 à propos de la Bulgarie est sans appel : « depuis le dernier rapport de la Commission publié en janvier 2014, les progrès réalisés dans le domaine de la réforme judiciaire ainsi que les avancées tangibles en matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée ont été lents »[1], la référence à la

[1] Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie, établi au titre du mécanisme de coopération et de vérification, COM(2015) 36 final, Bruxelles, 28 janvier 2015, p. 11.

lenteur des réformes menées s'apparentant, pour la Commission, à un euphémisme sous couvert de diplomatie. Ces rapports sont produits dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV). Ce mécanisme, spécifiquement élaboré pour la Bulgarie et la Roumanie, est unique en son genre. Il a été institué par la Commission car ces Etats présentaient des lacunes en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée au moment de leur adhésion, menaçant, en conséquence, l'« acquis communautaire ». Il s'inscrit dans le prolongement de la conditionnalité « traditionnelle » utilisée par l'UE lors des négociations de pré-adhésion[2] et joue, ce faisant, un rôle essentiel dans le parachèvement de l'État de droit en Bulgarie, valeur essentielle de l'UE partagée par l'ensemble de ses Etats membres. C'est dans le cadre de ce mécanisme que la Commission publie régulièrement un rapport dans lequel elle évalue l'état d'avancement des mesures prises au cours de l'année, d'une part, et formule, sous formes de recommandations, les prochaines initiatives à mener, d'autre part. La méthode repose sur un dialogue continu entre la Commission et les autorités ainsi que la société civile bulgares. En outre, la Commission s'appuie sur des missions d'expertise menées trois fois par an par des professionnels du droit d'autres États membres de l'Union.

La décision de la Commission du 13 décembre 2006 instituant le MCV[3] identifie six objectifs assignés à la Bulgarie, notamment ceux de renforcer l'indépendance, la responsabilisation et l'intégrité du système judiciaire et de garantir un processus judiciaire plus efficace, cohérent et transparent. A l'aune de ces objectifs, et parmi les nombreuses recommandations proposées dans le rapport de janvier 2015, la Commission relève un point noir autour du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Il s'agit de la plus haute autorité administrative du pouvoir judiciaire[4] et bénéficie, à ce titre, de nombreuses compétences administratives, disciplinaires, budgétaires et en matière de ressources humaines. Il décide du recrutement, de la nomination, de la promotion, de la mutation et de la révocation des magistrats, procureurs et juges d'instruction et peut prendre des sanctions disciplinaires à leur encontre. En outre, il organise la répartition des charges de travail entre les tribunaux et contrôle le système d'attribution aléatoire des affaires en leur sein. Or, le rapport formule une mise en garde s'agissant de la persistance d'une perméabilité du CSM à des influences politiques. D'une part, le mode de nomination et d'élection des membres du CSM n'est pas de nature à dissiper les doutes sur l'indépendance effective de l'appareil judiciaire à l'égard du pouvoir exécutif et législatif. D'autre part, cette ingérence politique pèse sur le processus décisionnel du CSM, notamment en ce qui concerne les nominations et promotions des magistrats. À cet égard, la Commission invite la Bulgarie à poursuivre la réforme du CSM « afin que cet organe puisse inspirer confiance » ainsi qu'à l'application de règles objectives « en matière de mérite, d'intégrité et de transparence lors des nominations au sein de l'appareil judiciaire »[5]. En outre, le corps d'inspection judiciaire, établi au sein du CSM, est resté dépourvu de sa fonction dirigeante durant

---

[2] *Cf.*, http://europe-liberte-securite-justice.org/2015/02/21/10513/.

[3] Décision de la Commission établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, C (2006) 6570 final, Bruxelles, 13 décembre 2006, 5 p.

[4] *Cf.*, https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-bg-maximizeMS-fr.do?member=1.

[5] Rapport de la Commission du 28 janvier 2015, *op. cit.*, p.12.

l'année 2014 en raison de la longueur de la procédure relative à la nomination de l'inspecteur en chef alors que cet organe, constitutionnellement consacré, est déterminant pour apprécier l'intégrité des magistrats. Enfin, une série de scandales a révélé une suspicion de manipulation du système d'attribution aléatoire des affaires de la part des responsables administratifs sans qu'elle ait fait l'objet d'un suivi de la part du CSM. Et la liste est encore longue… Ce n'est pas tant l'étendue des réformes à mener que la persistance de ces phénomènes de résistance qui interroge la capacité de la Bulgarie à se réformer effectivement. En effet, l'ensemble de ces recommandations était déjà formulé, en substance, dans le rapport de janvier 2014… et de 2012 !

Néanmoins, le jugement porté ne doit pas être exclusivement à charge. Et pour cause, la Bulgarie a réalisé d'innombrables efforts et progrès depuis son adhésion. Elle a poursuivi des réformes constitutionnelles et législatives, réorganisé le cadre juridique et institutionnel, perfectionné la pratique judiciaire. Les logiques de transparence, d'objectivité, d'intégrité et de mérite intègrent progressivement l'appareil judiciaire. Tout cela va dans le bon sens. En réalité, les propos introductifs, volontairement provocateurs, masquent les difficultés endogènes auxquelles est confrontée la Bulgarie pour mener à bien ce changement du système judiciaire. Rien que sur l'année 2014, la vie politique bulgare a été marquée par une certaine instabilité puisqu'elle a connu trois gouvernements successifs alors que la mise en œuvre effective d'une réforme d'envergure nécessite, outre une volonté, un consensus politique. Une réforme systémique ne peut être décrétée ou réglée d'un « coup de baquette magique ». Elle suppose une appropriation, une acculturation de la société civile et politique. La Commission ne s'y trompe pas lorsqu'elle fait référence à la nécessité d'un « changement de culture politique »[6]. Pour autant, les indicateurs de confiance montrent que les signaux sont au vert. En effet, un sondage d'opinion réalisé à l'automne 2014 auprès de la population bulgare révèle une exaspération liée à la corruption ainsi qu'une confiance et un sentiment favorable à l'action menée par l'Union européenne[7].

L'avenir proche invite à l'optimisme. Le gouvernement actuel a adopté une stratégie de réforme judiciaire avalisée, globalement, par le Parlement le 21 janvier 2015. Si la volonté politique est là, animée certainement par une adhésion proche à l'espace Schengen[8], la Bulgarie pourra continuer à compter sur le soutien technique et financier de l'UE, véritable partenaire dans l'approfondissement et la consolidation de l'État de droit dans cet État.

Le rendez-vous est pris pour le prochain rapport… en 2016 !

Nicolas GALLIFFET

Doctorant contractuel
ILF-GERJC CNRS UMR7318 (DICE)

---

[6] *Ibid.*, p. 11.
[7] Eurobaromètre Flash n° 406.
[8] S'il n'existe aucun lien juridique entre la réalisation des objectifs du MCV et le processus d'adhésion à l'espace Schengen, les lacunes du système judiciaire bulgare représentent un argument politique de poids pour les États membres de l'espace Schengen afin de s'opposer à l'adhésion de la Bulgarie.

SOCIÉTÉ

La reconnaissance juridique des couples homosexuels à l'Est, entre évolutions, résistances et contraintes

La question de la légalisation des couples de même sexe a fait irruption ces dernières années dans les débats dans les pays de l'Est. Les divisions autour de cette question politiquement et socialement sensible ne cessent de s'amplifier, chacune des parties défendant ses positions et rejetant l'idée d'un consensus en vue de garantir une meilleure protection des droits et libertés de chacun. La nouvelle impulsion visant la légalisation des couples homosexuels, qui peut être observée dans un certain nombre d'États, relève souvent d'une démarche audacieuse des responsables politiques qui n'est pas toujours soutenues par la société civile (I). Certains États, au contraire, ont préféré le renforcement des mécanismes devant empêcher toute légalisation au nom de la défense des valeurs familiales traditionnelles (II). Dans ces pays où, pour des raisons politiques ou sociétales, aucune mesure en la matière n'a été mise en œuvre, le changement pourrait toutefois se faire au rythme des évolutions au niveau européen (III).

I. Un mouvement de légalisation malgré les résistances

Le 9 octobre 2014, le Président de l'Estonie Toomas Hendrik Ilves a promulgué la loi « Sur la cohabitation », instaurant un régime d'union civile pour les couples hétérosexuels et homosexuels, qui avait été proposée par quarante-et-un députés. C'était la cinquième fois depuis 2005 qu'un projet de loi relatif à la vie commune des couples de même sexe était discuté au Parlement. Il a fallu donc neuf ans pour parvenir à un consensus. Lors de sa conférence de presse, le Président Ilves a souligné l'importance de cette nouvelle loi venant mettre fin aux discriminations auxquelles étaient confrontés certains citoyens : « La société estonienne ne survivra pas si ses membres font preuve d'intolérance à l'égard de leurs compatriotes. Nous sommes trop peu nombreux pour discriminer quelqu'un. Les sociétés qui respectent les droits de l'homme permettent aux couples homosexuels de mener une vie de famille sans faire face à la désapprobation sociale et à la discrimination ».



Le texte baptisé « Acte de cohabitation » a toutefois suscité d'importantes controverses dans le pays. Il a été adopté lors d'un scrutin très serré : sur les cent un députés composant le Parlement estonien, quarante ont voté pour, trente-huit contre, dix se sont abstenus et treize étaient absents. Du côté de la société civile, un sondage de l'Institut sociologique EMOR, réalisé entre les 16 et 29 septembre 2014, a révélé que 67 % d'Estoniens étaient hostiles à la légalisation des couples homosexuels. Et ils l'ont bien fait savoir pendant la période des débats parlementaires. Des manifestations en faveur des valeurs familiales traditionnelles ont été régulièrement organisées devant le Parlement, dirigées principalement par la *Fondation pour la protection de la famille et de la tradition*. Varro Vooglaid, le représentant de la Fondation et l'un des plus fervents opposants à la loi, a même invoqué sa non conformité à la Constitution

estonienne qui garantit « la protection de l'institution de la famille comme fondement de la préservation de la nation et de la société ». Pour lui, l'adoption de la loi « Sur la cohabitation » représente une tentative de « saper les bases morales de la société estonienne ». Le point le plus controversé de la loi concerne l'autorisation aux couples homosexuels d'adopter des enfants. Plusieurs autres lois devront être amendées dans les prochains mois afin de permettre l'adoption à partir du 1er janvier 2016.

Avec l'adoption de cette loi, l'Estonie devient le premier pays postsoviétique à ouvrir l'union civile aux couples homosexuels. Elle pourrait constituer aussi un premier pas vers la reconnaissance du mariage entre les personnes de même sexe comme ce fut le cas en Slovénie. En effet, depuis 2010, les couples homosexuels y pouvaient conclure une union civile. Le 3 mars 2015, le Parlement slovène a adopté une loi autorisant le mariage entre les personnes de même sexe. La loi a été proposée par le parti d'opposition Gauche unie (ZL). Elle a été votée au Parlement slovène – cinquante-et-une voix pour, vingt-huit contre et cinq abstentions – grâce au soutien obtenu du Parti centriste du Premier ministre Miro Cerar et des sociaux-démocrates de la coalition gouvernementale. La droite et le centre droit s'y sont opposés.

Le nouveau texte définit le mariage comme « l'union à vie de deux personnes indépendamment de leur sexe ». Si les initiateurs de cette réforme ont justifié leur position par la nécessité de mettre fin aux discriminations existantes, l'opposition à la nouvelle loi reste cependant forte. Les opposants souhaitent organiser un référendum par voie de pétition afin d'empêcher son application. En effet, conformément à l'article 90 al. 2 de la Constitution slovène, l'Assemblée nationale doit déclarer l'organisation d'un référendum « si 40 000 électeurs l'exigent ». La barrière du nombre n'est toutefois pas insurmontable. En 2012, un référendum portant sur le même sujet a déjà été organisé. 55 % des votants se sont prononcés contre le mariage entre les personnes de même sexe. Si l'organisation du référendum échoue ou que les résultats obtenus valident le choix du législateur, la Slovénie deviendra le onzième pays membre de l'Union européenne à reconnaître le mariage homosexuel. Dans le cas contraire, les couples de même sexe devront à nouveau conclure des unions civiles uniquement.

Le régime matrimonial des couples de même sexe est devenu une question souvent tranchée *via* les référendums dans les pays de l'Est. En Croatie, par exemple, le 1er décembre 2013 les citoyens ont été appelés à se prononcer au sujet de la nécessité d'inscrire dans la Constitution l'institution du mariage sous la formulation « l'union d'un homme et d'une femme ». Le Gouvernement social-démocrate était en désaccord avec le projet de référendum. Il a été organisé tout de même car le groupe catholique *Au nom de la famille* – qui a été à l'origine de l'initiative – a rassemblé plus de 740 000 signatures alors que la Constitution n'exige, à l'article 87 al. 3, que dix pour cent du nombre total des électeurs. Le jour du référendum, près de 66 % des votants se sont prononcés pour la consécration dans la Constitution de la définition traditionnelle du mariage afin d'empêcher une future légalisation du mariage des couples de même sexe. Une loi votée le 16 juillet 2014 par le Parlement – avec 89 voix contre 16 – est venue améliorer les droits des personnes homosexuelles, en créant une union civile. Même s'il s'agit bien sûr d'un projet moins ambitieux que le mariage, ce dispositif inspiré du modèle allemand – comme ce fut aussi le cas de la République tchèque en 2006 et de la Hongrie en 2007 – ouvre de nombreux droits jusqu'ici réservés aux couples mariés : le droit de faire valoir des droits à un héritage, de bénéficier d'abattements fiscaux, d'obtenir un crédit,

etc. La loi n'ouvre pas le droit d'adopter des enfants. Toutefois, si l'un des membres du couple a un enfant dont la filiation n'est établie qu'à l'égard d'une seule personne, l'autre membre du couple pourra en obtenir la garde conjointe. Et si l'enfant a déjà deux parents légaux, le partenaire de même sexe pourra être reconnu comme étant un beau-parent.

De ce point de vue, la Croatie a choisi un modèle moins libéral, comparé à la République de Malte qui a accordé aux couples de même sexe exactement les mêmes droits et obligations, dans toutes les sphères de la vie, que ceux dont bénéficient les couples mariés. Si le Premier ministre travailliste, Joseph Muscat – qui a été l'initiateur de cette réforme en chargeant la ministre du Dialogue social, Helena Dalli, de porter le dossier – s'est réjoui de cette avancée, en soulignant que « Malte est désormais plus libérale et plus européenne », le Gouvernement n'a toutefois pas osé aller jusqu'à la légalisation du mariage. Nonobstant, force est de reconnaître que la loi introduisant la légalisation des unions civiles entre personnes de même sexe – adoptée par la Parlement maltais le 14 avril 2014, avec 37 voix pour et 30 abstentions – peut être considérée comme une véritable révolution dans un pays où l'Église catholique reste politiquement et socialement influente et où le divorce n'a été légalisé qu'en 2011. D'autres pays de cette aire géographique préfèrent sauvegarder la conception traditionnaliste de la famille et du mariage.

II. Le refus catégorique de toute évolution possible

Un nombre assez important de pays de l'Est, comme la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie, la Pologne, la Roumanie, la Serbie, le Monténégro, la Russie, la Moldavie, l'Ukraine, la Biélorussie…. n'ont encore reconnu aucune forme d'union pour les couples homosexuels. Certains adoptent au contraire de nouvelles mesures destinées à renforcer l'interdiction de la légalisation des couples de même sexe. En juin 2014, le Parlement slovaque a approuvé un amendement constitutionnel qui définit le mariage comme « une union entre un homme et une femme ». Cet amendement n'a toutefois pas rassuré les membres de l'*Alliance slovaque pour la famille* revendiquant le respect de la souveraineté étatique et la protection du droit slovaque et des valeurs sociales relatives au mariage, à la filiation et à l'éducation. La pétition qu'ils ont lancée en vue d'organiser un référendum sur ces questions a été signée par 408 000 Slovaques contre les 350 000 signatures requises par la Constitution, à l'article 95 al. 1. Le 30 octobre 2014, la Cour constitutionnelle a autorisé la tenue du référendum. Suite à une saisine déposée par le Président de la République, Andrej Kiska, la Haute juridiction a toutefois invalidé la quatrième question qui prévoyait que « seuls les couples mariés et constitués d'un homme et d'une femme devaient pouvoir bénéficier d'avantages sociaux ou fiscaux ». Le référendum du 7 février 2015 a donc porté sur les trois questions suivantes :

- Pensez-vous que seule l'union d'un homme et d'une femme peut être appelée mariage ?

- Pensez-vous que les paires ou groupes de même sexe ne devraient pas être autorisés à adopter et à élever des enfants ?

- Pensez-vous que des écoles ne devraient pas exiger que des enfants participent à des cours concernant le comportement sexuel ou l'euthanasie si les enfants ou leurs parents ne sont pas d'accord ?

Le référendum n'a pas été validé car 21,4 % des électeurs uniquement se sont présentés aux urnes alors que la barre requise est de 50 %. Ceux qui ont choisi de voter se sont toutefois massivement prononcés en faveur de la « sauvegarde

des valeurs traditionnelles » : 94,5 % des votants ont répondu « oui » à la première question, 92,43 % à la deuxième et 90,32 % à la dernière.

La même hostilité caractérise la situation en la matière dans la République de Macédoine. Le 22 janvier 2015, avec 72 voix contre 4, les parlementaires ont adopté un amendement définissant le mariage dans la Constitution comme étant « l'union entre une femme et un homme », « un des piliers fondamentaux de la société » et « une part intégrante de l'histoire humaine, une tradition constante vieille de plusieurs siècles dans cette région ». L'amendement dispose aussi que « les relations juridiques dans le mariage, la famille et les unions civiles doivent être réglementées par une loi adoptée par une majorité des deux tiers du nombre total des membres du Parlement ». Cette mesure rend ainsi quasi impossible la reconnaissance à l'avenir de toute forme d'union entre les personnes de même sexe dans un pays où l'homosexualité n'a été dépénalisée qu'en 1996. Par ailleurs, les parlementaires n'ont pas tenu compte des recommandations des experts de la Commission de Venise dans l'avis sur les amendements à la Constitution, rendu le 25 septembre 2015 [9] , qui soulignaient des violations évidentes des droits et libertés fondamentaux. La seule concession qui a été faite concerne l'abandon du projet d'introduire également dans la Constitution l'acceptation traditionnelle de la notion de couple, formé d'un homme et d'une femme, pour toute « union libre enregistrée » ou de « partenariat de vie enregistré ». La position traditionnaliste des autorités nationales concernant ces questions, riches en complexités juridiques, dilemmes humains et sensibilités politiques, va toutefois devoir composer dans l'avenir proche avec celle des institutions européennes qui semble évoluer vers une conception plus libérale.

III. Les institutions européennes, aiguillons des réformes à venir ?

Dans l'état actuel du droit européen, les homosexuels trouvent une tutelle juridique efficace à titre individuel. Lorsqu'il s'agit de les protéger en tant que membres d'un couple ou comme constituant une famille, les mécanismes de sauvegarde sont encore limités. Les institutions européennes disposent en effet de compétences réduites en ce qui concerne le droit de la famille. Toutefois, sous certains aspects, la porte semble s'ouvrir vers de nouvelles évolutions dans la construction du socle juridique en matière de lutte contre les discriminations basées sur l'orientation sexuelle. En ce qui concerne l'Union européenne d'abord, entre 1994 et 2003, plusieurs résolutions du Parlement européen demandent clairement aux États membres de mettre en place une législation pour en finir avec les discriminations à l'égard des couples homosexuels en termes d'union, de mariage civils ou d'accès à l'adoption et à la parentalité[10]. Le 29 avril 2004, à la suite de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, a été adoptée la directive 2004/38 afin de définir les membres de la famille et d'assurer la libre circulation des personnes de la famille d'un citoyen d'un pays membre dont la famille aurait la nationalité d'un État tiers. Pour définir le conjoint, la directive mentionne que le partenariat ou le mariage doit être reconnu par l'État d'accueil pour permettre la circulation de la personne. En 2010, le Parlement européen a de nouveau évoqué le sujet, en soulignant que le droit à la liberté de circulation n'était pas garanti pour les couples homosexuels. Or, si un tel

[9] Commission de Venise, Avis sur les sept amendements à la Constitution de l'ex-République yougoslave de Macédoine, 25 septembre 2014, CDL-AD(2014)026.

[10] Résolution sur l'égalité des droits des homosexuels et des lesbiennes dans la Communauté européenne, 8 février 1994 ; Résolution du 5 juillet 2001, n° A20223/2001 ; Résolution du 15 janvier 2003, n° A5-0281/2003.

couple uni dans un pays décide de s'installer dans un autre qui ne reconnaît pas cette union, et donc les droits inhérents (adoption, sécurité sociale, héritage), le droit de l'Union européenne, qui interdit toute forme de discrimination, n'est pas respecté. Cette position va nécessairement conduire les États membres qui font pour l'instant preuve de plus de réticence à renforcer les instruments spécifiques de protection contre les discriminations envers les homosexuels.

En ce qui concerne la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ses positions ont évolué non seulement dans le domaine de la libre circulation des citoyens européens et de leurs partenaires mais aussi dans le domaine du droit du travail. Ainsi, dans l'arrêt du 31 mai 2001, *D. et Royaume de Suède c. Conseil*, la Cour a refusé d'octroyer aux couples homosexuels liés par une union civile les mêmes bénéfices professionnels qu'aux couples mariés : « il est constant que le terme "mariage" selon la définition communément admise par les États membres, désigne une union entre deux personnes de sexe différent ». La position de la Haute juridiction est sensiblement différentes dans l'arrêt *Frédéric Hay/ Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres* du 12 décembre 2013 lorsqu'elle souligne qu'« un travailleur qui conclut un PACS avec un partenaire de même sexe, doit se voir octroyer les mêmes avantages que ceux accordés à ses collègues à l'occasion de leur mariage, lorsque celui-ci est interdit pour les couples homosexuels ». Conséquemment, « le refus de lui accorder le bénéfice de ces avantages constitue une discrimination directe fondée sur l'orientation sexuelle ». Il s'agit d'un arrêt dont l'importance mérite d'être soulignée car il prouve que le développement d'une protection juridique et juridictionnelle effective au niveau européen ne relève plus du domaine de la fiction.

Pour ce qui est de la Cour européenne des droits de l'homme, les deux séries d'arrêts rendus en juin et juillet 2014 contre la France et la Finlande révèlent l'existence chez les juges strasbourgeois de la volonté de laisser la porte ouverte à des évolutions futures en ce qui concerne le droit au mariage pour les couples de même sexe[11]. Cette tendance – mélangeant à la fois une « prudente audace » et une « évolution tranquille » de ses positions sur cette question brûlante de société – peut par ailleurs être décelée à la lecture d'un certain nombre d'arrêts rendus par la Haute juridiction depuis 2004. Dix ans plus tard, on constate que la Cour affirme sans ambiguïté que la protection conventionnelle s'étend à toutes relations familiales, aussi atypiques soient-elles, tout en se gardant de briser frontalement la décision de chaque État défendeur d'interdire sur leur sol le mariage des couples du même sexe.

Le « consensus européen » continue à être invoqué comme argument principal afin d'éviter de se prononcer sur « des questions morales ou éthiques délicates » selon les propres mots de la Cour. Pour autant, la question est de savoir pendant combien de temps encore les juges strasbourgeois vont pouvoir fonder leur argumentation juridique sur l'examen de l'état des législations nationales à ce sujet, comme ils l'ont fait dans l'arrêt *Schalk et Kopf c. Autriche* en 2010[12] ? Or, en 2010, il fut relevé que « pas plus de six sur quarante-sept États parties à la Convention autorisaient » le mariage des couples de même sexe. En 2014, dans l'arrêt *Hämäläinen c. Finlande* la Cour en recense dix. Une telle évolution, pourtant significative, n'a pas été jugée suffisante pour dégager de l'article 8 un droit

---

[11] Nous nous rapportons notamment aux arrêts *Mennesson c. France*, 26 juin 2014 ; *Labassée c. France*, 26 juin 2014 et *Hämäläinen c. Finlande*, 16 juillet 2014

[12] Cour EDH, *Schalk et Kopf c. Autriche*, 24 juin 2010.



conventionnel au mariage pour tous les couples.

Dans le même temps, la Cour constate que ce sujet est « en constante évolution dans les États membres du Conseil de l'Europe ». La Cour de Strasbourg pourrait justement se servir de cet argument et nuancer ses propos en ce qui concerne l'absence de consensus pour réduire significativement la marge nationale d'appréciation. Elle pourrait notamment développer ses positions exposées dans un arrêt rendu en 2013 : « bien qu'il n'y ait pas de consensus au sein des ordres juridiques des États membres du Conseil de l'Europe, une tendance se dessine actuellement quant à la mise en œuvre de formes de reconnaissance juridique des relations entre personnes de même sexe »[13]. Dans le même sens, on peut aussi penser aux propos éloquents du Président Spielman : « l'absence de consensus n'est pas nécessairement un obstacle au progrès juridictionnel » et n'empêche pas la Cour de faire preuve de « progressisme pragmatique »[14], lorsqu'elle le souhaite bien sûr.

La Cour strasbourgeoise peut recourir à d'autres techniques argumentaires afin de contrebalancer l'absence de consensus européen et ainsi réduire significativement la marge nationale d'appréciation des États parties, en insistant, par exemple, sur la nécessité de protéger un impératif clef. Sur le terrain de l'article 8, tel sera le cas lorsque le contentieux aura trait à des « valeurs fondamentales » ou des « aspects essentiels » de la vie privée et familiale, lesquels doivent primer sur la nature moralement, éthiquement et même politiquement délicate du sujet. Elle pourra ainsi opérer un contrôle européen attentif au nom de l'indispensable protection d' « un aspect particulièrement important de l'existence ou de l'identité d'un individu » et apporter de la sorte « une nouvelle pierre à l'édifice, lentement érigé, de l'égale protection conventionnelle de tous les couples »[15].

En effet, la mission de protection des droits conventionnels par la Cour « implique [...] parfois de devoir garantir les intérêts d'une minorité contre l'avis de la majorité » [16] , surtout sur des questions épineuses. Lorsque les juges strasbourgeois décideront en finir avec la jurisprudence « ni-ni », les États parties, même ceux qui ont choisi une position conservatrice au sujet de la question de la légalisation des couples de même sexe, vont devoir respecter les obligations conventionnelles contractées. Cette question, aussi sensible soit-elle, ne pourra pas rester l'apanage du seul

[13] Cour EDH, *Vallianatos c. Grèce*, 7 novembre 2013.
[14] Dean SPIELMANN, « Consensus et marge nationale d'appréciation », *Journal des tribunaux*, 2012, p. 592.

[15] Nicolas HERVIEU, « La Cour européenne des droits de l'homme, stratège juridictionnel face aux enjeux brûlants de société », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, 8 septembre 2014, p. 8, article disponible à l'adresse : http://revdh.revues.org/870.
[16] Discours de Sir Nicolas Bratza lors de la Conférence de Brighton, 18-20 avril 2012, p. 7.

décideur national élu. Aujourd'hui, nul ne peut nier la justesse des affirmations d'Alyssa S. King : « Le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme marque la fin de la forte souveraineté parlementaire dans toute l'Europe »[17], y compris dans les pays de l'Est.

Natașa DANELCIUC-COLODROVSCHI

Assistante de recherches
ILF-GERJC CNRS UMR7318 DICE

Dernières parutions :



Mathieu BOULÈGUE, Christine DUGOIN-CLÉMENT,
L'Ukraine : entre déchirements et recompositions,
éd. L'harmattan, 220 p., mars 2015




Ellen WASYLINA,
Ukraine : prémices de guerre froide en Europe ?
Coll. Raisonance, éd. L'harmattan, 154 p., janvier 2015

Lettre de l'Est

Sous l'égide
de l'Institut Louis Favoreu-GERJC CNRS UMR 7318 (DICE)
et de l'Association Francophone des Chercheurs sur les Pays de l'Est

Équipe de rédaction :

Damien Bouvier
Natașa Danelciuc-Colodrovschi
Angela Di Gregorio
Nicolas Galliffet
Tatiana Maslovskaya
Xavier Philippe
Richat Sabitov
Mariana Spatari

Maquette :
Catherine Soullière

ISSN électronique
(dépôt en cours)

Contact rédaction :
afcpe.asso@gmail.com

---

[17] Alyssa S. KING, « Legal Nationalism and European Judicial Review », *Working paper series*, mars 2014, p. 53.

